

33 322 Wijziging van de van de Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die leden van uw Kamer hebben gesteld naar aanleiding van het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht). Hieronder treft u mijn reactie aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van VVD-fractie, mede namens de leden van de CDA-fractie

Vertrouwen in de veehouderijsector

Heeft de regering voldoende vertrouwen in de veehouderijsector inzake het vermogen substantieel bij te dragen aan het oplossen van het mestoverschotprobleem en bij te dragen aan de realisatie van de eisen die voortvloeien uit de richtlijnen? Als dit vertrouwen er is, waarom wordt dan tegelijk met het stelsel van mestverwerking het stelsel van dierrechten niet afgeschaft? In de memorie van toelichting stelt de regering dat de Europese Commissie om een dergelijke stok achter de deur zou vragen. Maakt niet juist de regering met dit wetsvoorstel duidelijk onvoldoende vertrouwen te hebben in de agrarische sector en daarom een stok achter de deur nodig te hebben? Dreigt niet juist deze stok achter de deur wantrouwen op te roepen bij de Europese Commissie, dat namelijk het stelsel van verplichte mestverwerking geen adequaat instrument is voor het voldoen aan de richtlijnen? Waarom steunt de regering niet expliciet de door de veehouderijsector helder uitgesproken ambitie dit beleid ook daadwerkelijk tot een succes te maken? Waarom niet in de wetgeving uitgesproken dat een probleem ook een uitdaging kan zijn die met vertrouwen wordt opgepakt?

Het mestbeleid steunt op twee belangrijke pijlers. De eerste pijler vloeit rechtstreeks voort uit de Nitraatrichtlijn en heeft tot doel de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater terug te dringen door het gebruik van meststoffen – te weten de hoeveelheid, het moment en de wijze van toediening – in overeenstemming te brengen met de draagkracht van het milieu en de behoefte van de desbetreffende landbouwgewassen. Deze pijler is in de Meststoffenwet vormgegeven met het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. De tweede pijler vloeit eveneens voort uit de Nitraatrichtlijn en betreft de verplichting aanvullende maatregelen te nemen die nodig zijn om te waarborgen dat het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften optimaal kan functioneren. De Nitraatrichtlijn schrijft niet voor waar deze aanvullende maatregelen uit dienen te bestaan.

Het is aan lidstaten hier een invulling aan te geven die het meest recht doet aan de nationale omstandigheden, waarbij de Europese Commissie oordeelt of zij de aanvullende maatregelen afdoende vindt.

Het stelsel van varkens- en pluimveerechten is op dit moment de nationale invulling van de tweede pijler. Tezamen met de Europese melkquotering zorgt dit stelsel voor een plafond aan het aantal dieren. Hiermee wordt voorkomen dat het mestoverschot te zwaar drukt op de nationale mestmarkt.

In de Meststoffenwet is als expiratiedatum voor het stelsel van varkens- en pluimveerechten de datum van 1 januari 2015 opgenomen. Het besluit om de melkquotering per 1 april 2015 te laten vervallen is in Europees verband reeds in 2008 genomen. Met het vervallen van beide stelsels in het vooruitzicht is de vraag gerechtvaardigd op welke wijze Nederland invulling denkt te geven aan de tweede pijler van het mestbeleid, de aanvullende maatregelen ter ondersteuning van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften.

Het stelsel van varkens- en pluimveerechten en – indirect – ook de melkquotering sturen op aantallen dieren. Bezien vanuit de doelstelling van de Nitraatrichtlijn en vanuit de achtergrond bij de verplichting om aanvullende maatregelen te nemen, sturen beide stelsels niet op het eigenlijke probleem: het mineralenoverschot. Niet de gehele mestproductie vormt een probleem, maar uitsluitend dat deel van de mestproductie dat niet in Nederland voor bemestingsdoeleinden kan worden afgezet. De kosten voor afzet van het mestoverschot vormen voor veehouders een substantieel deel van de kostprijs.

Mijn ambtsvoorganger is in 2010 met de sector overeengekomen het mestprobleem niet langer aan te pakken via productiebeheersing, maar door het mestoverschot aan te pakken. Belangrijk argument daarbij was dat het stelsel van dierrechten het bedrijfsleven onvoldoende uitdaagt en te weinig kansen biedt op innovatie op het vlak van milieu en duurzaamheid. Dit heeft geresulteerd in voorliggend wetsvoorstel ter invoering van een mestverwerkingsplicht voor alle veehouders met een mestoverschot op bedrijfsniveau.

Het heeft de voorkeur van de regering de dierrechten op een zo kort mogelijke termijn te laten vervallen. Maar dit moet wel op een verantwoorde wijze gebeuren. De verplichte mestverwerking moet als instrument op zichzelf voldoende effectief zijn om de druk op de Nederlandse mestmarkt zodanig te verlichten dat dit positief bijdraagt aan de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn.

Zowel de sector als geheel, het milieu, als ook individuele veehouders, zijn niet gebaat bij een situatie waarbij de mestverwerking in Nederland nog onvoldoende capaciteit kan genereren om het bestaande mestoverschot verantwoord te verwerken, en gelijktijdig het aantal dieren - en daarmee het mestoverschot - toeneemt.

Mestverwerking is namelijk niet iets dat van de ene op de andere dag in voldoende mate voor alle veehouderijsectoren beschikbaar is. De realisatie van mestverwerking kost tijd. Belangrijke vraag is daarom op welk moment het, op basis van de huidige stand der kennis, opportuun is om te verwachten dat de sector voldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar heeft om het mestoverschot op verantwoorde wijze te verwerken. De regering heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen UR gevraagd een ex-ante beleidsevaluatie uit te voeren en aan de Tweede Kamer toegezegd deze uiterlijk in november, voorzien van een kabinetsreactie, aan de Tweede Kamer te zullen toesturen. De evaluatie moet inzicht bieden in de kans dat de sector tijdig voldoende mestverwerkingscapaciteit heeft gerealiseerd en moet aangeven of de voor de veehouderij relevante milieudoelen kunnen worden gerealiseerd. Ik zal uw Kamer een afschrift doen toekomen van de definitieve ex-ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid en de kabinetsreactie daarop.

De regering heeft er vertrouwen in dat verplichte mestverwerking een effectief instrument is om het mestprobleem op te lossen en ruimte te scheppen voor verantwoorde groei van de veehouderij. Het onderhavige wetsvoorstel getuigt van dit vertrouwen. Dit vertrouwen is ook nadrukkelijk uitgedragen richting de sector door in gezamenlijkheid het stelsel van verplichte mestverwerking uit te werken en vorm te geven. Het is geen vraag van vertrouwen in het middel, maar een vraag over het moment waarop dit middel in voldoende mate effectief kan zijn. En effectiviteit is van belang, wil het instrument bij kunnen dragen aan de realisatie van een goede kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. De noodzaak voor "adequaat beleid" is een doelstelling waarin de regering en de fractie van de VVD elkaar heel duidelijk vinden.

Gevolgen voor de veehouderijsector

De leden van de VVD-fractie vrezen dat het werken met een dubbele standaard voor het beheersen van het mestoverschot een ontmoedigende werking heeft op veehouders en andere betrokkenen bij het opzetten van voldoende mestverwerkingscapaciteit, waaronder de kredietverstrekkers. Bij te weinig succes worden de veehouders immers gestraft met maatregelen in het kader van de verechten, wat een bedreiging kan vormen voor het rendement van gerealiseerde investeringen.

Deelt de regering deze vrees? Indien dit niet het geval is, kan de regering dan beargumenteerd duidelijk maken waarop ze haar optimisme baseert? Stoelt dit optimisme ook op meldingen die de regering heeft gekregen uit de veehouderijsector en van de zijde van kredietverstrekkers?

Ik deel de vrees van de leden van de VVD-fractie niet. Zoals in het eerdere antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, is het mijn ambitie te sturen op evenwicht op de mestmarkt met verplichte mestverwerking. Landbouwers en banken willen de zekerheid dat investeren in mestverwerking een juiste keus is. Met onderhavig wetsvoorstel geeft de regering deze zekerheid. Zelfs als het stelsel van dierrechten (tijdelijk) in stand zou blijven, ontstaat hiermee immers een verplichting tot mestverwerking voor veehouders die meer dierlijke meststoffen produceren dan ze op grond in eigen gebruik kunnen plaatsen.

Verhouding met lagere overheden

De leden van de VVD-fractie vragen naar de termijn van vergunningverlening voor mestverwerkingsinstallaties en andere investeringen in bedrijfsontwikkeling en innovatie.

Aangezien vergunningverlening de verantwoordelijkheid van decentrale overheden is, kan de regering geen garantie geven ten aanzien van de termijn die nodig is voor behandeling van een vergunningaanvraag. De doorlooptijd is mede afhankelijk van de voorgenomen locatie en het bestemmingsplan, de volledigheid van de aanvraag, de effecten op de leefomgeving, de maatregelen die worden genomen om deze effecten te beheersen en de mate van inspraak, bezwaar en beroep. Ter versnelling van de vergunningverlening voor mestverwerking is dit onderwerp opgenomen in de Zesde Tranche van de Crisis- en Herstelwet, die op 6 juli 2013 in werking is getreden. Bij de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken is een meldpunt geopend waar ondernemers zich kunnen melden als zij opmerkingen of klachten hebben over vergunningverlening. Deze knelpunten zullen dan worden ingebracht in een landelijke werkgroep versnelling mestverwerking, met hierin vertegenwoordigers van het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en de sector. Dit is een uitvloeisel van de toezegging van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer op 24 september jl. en van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu om met IPO en VNG in overleg te treden over de mogelijkheden van een convenant.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mening van de regering over bouwstops voor de veehouderij door lokale overheden.

Benadrukt zij dat het al dan niet afkondigen van dergelijke bouwstops een decentrale verantwoordelijkheid is, waarvoor de daartoe ingerichte wettelijke kaders gelden.

Deze leden vragen voorts of het gerechtvaardigd is veehouders te straffen met dierrechten vanwege trage vergunningverlening door het bevoegde gezag.

De ex-ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid van PBL en Wageningen UR moet mede antwoord geven op de vraag of de sector tijdig voldoende mestverwerkingscapaciteit kan realiseren om vanaf 2015 de druk op de mestmarkt zodanig te verlichten dat er geen noodzaak meer is voor een begrenzing aan de productie door middel van varkens- en pluimveerechten en er geen noodzaak is de huidige melkquotering te vervangen door productierechten voor melkvee. In het antwoord op de vraag of geplande mestverwerkingscapaciteit tijdig realiseerbaar is, speelt vergunningverlening – naast zaken als financiering, het vinden van een geschikte locatie, aanvoer van dierlijke mest, afzet van het eindproduct en de kosten van het mestverwerkingsproces – een rol. Daarnaast is van belang of de voor de veehouderij relevante milieudoelen kunnen worden gerealiseerd.

Voorzienbaarheid

De leden van de fractie van de VVD stellen dat varkens- en pluimveehouders bij de eerste versie van de wijziging van de Meststoffenwet hebben begrepen dat het lopende stelsel van dierrechten zou worden afgeschaft per 1 januari 2015. Ze vragen zich af of het verantwoord is de melkveehouderij nu te confronteren met een mogelijke introductie van dierrechten. Ze vragen de regering uit te leggen hoe dit zich verhoudt tot het planmatig, marktgeoriënteerd en toekomstgericht omgaan met de bedrijfsvoering.

Anders dan de leden van de VVD-fractie aangeven, bevatte het oorspronkelijke wetsvoorstel (Kamerstukken II 2011/12, 33 322, nr. 2) al een bepaling die beoogde de op dit moment in de Meststoffenwet opgenomen einddatum voor het verval van dierrechten van 1 januari 2015, te vervangen door een 'bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip'. Het gaat daarbij om artikel I, onderdeel I. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel (Kamerstukken II 2011/12, 33 322, nr. 3) werd daarover het volgende opgemerkt: "Met deze dubbeling van stelsels [de dubbeling van het stelsel dat het wetsvoorstel en het stelsel van dierrechten] gedurende een periode van twee jaar krijgt het nieuwe stelsel de tijd zich te bewijzen. Zoals in de brief van 28 september 2011 is aangegeven, kan het stelsel van pluimvee- en varkensrechten per 2015 vervallen indien dat bewijs wordt geleverd, zoals in artikel 77 van de huidige wet ook is beoogd. Aan het laten vervallen van het stelsel van pluimvee- en varkensrechten dient derhalve een afweging vooraf te gaan. [...] Om deze reden bevat het wetsvoorstel een wijziging van artikel 77, waardoor het stelsel van pluimvee- en varkensrechten vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Dit biedt de mogelijkheid gedurende het tweede jaar van de samenloop (beoogd 2014) een afgewogen oordeel te kunnen geven of het verantwoord is het genoemde stelsel te laten vervallen in 2015.”

De desbetreffende bepaling is met de nota van wijziging (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 14) dus niet geïntroduceerd, maar slechts overgenomen van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Van een discontinuïteit is in de ogen van de regering dan ook geen sprake.

Met betrekking tot de mogelijke introductie van melkveerechten staat in de brief van 18 januari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 8) de volgende passage: “Mocht mestverwerking niet van de grond komen, dan is sturing door middel van dierrechten vanaf 2015 noodzakelijk. Hiertoe is het van belang dat verzekerd is dat de daarvoor benodigde wetgeving tijdig beschikbaar is. Daartoe is met het huidige wetsvoorstel de datum waarop het stelsel van varkens- en pluimveerechten vervalt (1-1-2015) uit de Meststoffenwet geschrapt en vervangen door «op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip». Tevens zullen wij nog dit jaar een nieuw wetsvoorstel voorbereiden waarmee de werking van het stelsel van dierrechten naar rund-/melkvee kan worden uitgebreid.”

Doorkruist het stelsel van dierrechten niet een fundamenteel uitgangspunt van al diegenen die in en om de veehouderijsector willen investeren, namelijk dat men over een langere termijn zekerheid moet hebben over de bestuurlijke randvoorwaarden van marktgeoriënteerde activiteiten? Is een te groot politiek risico niet frustrerend voor toch al grote marktrisico's? In haar brief van 18 januari 2013 aan de Tweede Kamer daagt de staatssecretaris het bedrijfsleven uit op korte termijn te komen met concrete plannen voor het mestbeleid en overige milieudoelen. Ze stelt dan het volgende: 'De sleutel voor succes ligt daarmee nadrukkelijk daar waar die hoort te liggen, bij het bedrijfsleven. Duurzaam ondernemen met een goed bedrijfsperspectief is in onze ogen mogelijk, maar vraagt om voortvarendheid bij het bedrijfsleven. Mocht blijken dat de sector deze verantwoordelijkheid niet waar kan maken, dan is ingrijpen van de overheid in de omvang van de veehouderij onvermijdelijk'. Is de dreiging met dierrechten niet zelf strijdig met de hier bejubelde perspectiefvolle duurzaamheid van de bedrijfsvoering? Graag vernemen de leden van de VVD-fractie van de regering hoe zij zelf denkt bij te dragen aan de zo nodige duurzaamheid.

De regering is van mening dat een duurzame bedrijfsvoering van ondernemers vraagt dat zij op verantwoorde wijze omgaan met dierlijke meststoffen op hun bedrijf. Een duurzame bedrijfsvoering betekent ook dat ondernemers een oplossing voor het mestoverschot op hun bedrijf vinden die niet afhankelijk is van daghandel op de mestmarkt en last minute besluitvorming. Een duurzame bedrijfsvoering vraagt om structurele oplossingen. De regering draagt bij aan deze structurele oplossing door alle ondernemers met een mestoverschot te verplichten een percentage van dit overschot te laten verwerken.

Ontheffingenbeleid

De eerste wijziging op hoofdlijnen van het wetsvoorstel handelt over een verbod op de productie van dierlijke mest, tenzij de productie binnen de grenzen van de plaatsingsruimte van het bedrijf blijft. Naar de opvatting van de leden van de VVD-fractie is hier sprake van een ontheffingsregeling. Het komt de leden van deze fractie voor dat een ontheffing voor de aanvrager helder en eenduidig moet zijn als deze aan de tenzij-conditie heeft voldaan. In dit geval lijkt de ontheffing voor de veehouder echter gebonden te worden aan de verwerkingsverplichting uit hoofdpijn twee. Hier doet zich het merkwaardige feit voor dat als een veehouder zijn verplichting volledig en tijdig nakomt, hij toch gestraft kan worden voor het feit dat de sector als geheel de landelijke verwerkingsplicht niet haalt, of dat het vergunningstraject de verplichting doorkruist, bijvoorbeeld door de inbreng van actiegroepen. Het succesvolle individu wordt dan gestraft voor de acties van of nalatigheid door anderen, iets waarop hij geen invloed heeft. Vervolgens dreigen echter ook veehouders met een ontheffing door deze ontwikkelingen te worden gestraft: door de effecten van een dierrecht-regeling. Deze leden vragen zich af of hier sprake is van een rechtvaardig en rechtmatig ontheffingenbeleid. Dit geldt overigens ook de pluimveehouders, die nu al alle eigen mestoverschotten elders afzetten. Waarom worden ook zij bedreigd met een ingreep via dierrechten? Wil de regering uitleggen waarom het rechtmatig is dat een veehouder die individueel aan alle bepalingen voor de verplichting en ontheffing voldoet, toch geconfronteerd kan worden met ingrepen in zijn bedrijf, terwijl hij op de onderbouwing daarvan geen enkele invloed kan uitoefenen?

In het wetsvoorstel is geen sprake van een ontheffingsregeling. Het wetsvoorstel kent in artikel 33a, eerste lid, een algemeen verbod op het produceren van dierlijke meststoffen. Dit verbod is krachtens artikel 33a, tweede lid, niet van toepassing indien aan één van de in dat lid genoemde criteria voldaan wordt. Indien een veehouder onder één van deze criteria valt, is hij van rechtswege vrijgesteld van het verbod. Hij behoeft dus geen ontheffingsaanvraag in te dienen. De criteria gelden voor elke veehouder afzonderlijk. Als hij een bedrijfsoverschot produceert, maar voldoende daarvan laat verwerken (artikel 33a, tweede lid, onderdeel b, onder 1°), geldt dat hij niet onder het verbod valt en derhalve niet gestraft kan worden. Dat is onafhankelijk van de vraag of andere veebedrijven met een mestoverschot of de sector als geheel voldoende mest laten/laat verwerken.

Wel is het zo dat indien geconstateerd wordt dat de mestverwerking binnen de gehele sector in onvoldoende mate van de grond komt, er dus onvoldoende zekerheid bestaat dat de mestverwerkingsplicht zelfstandig tot voldoende beperking van de druk op de gebruiksnormen voor dierlijke mest kan leiden. Dit zou een reden kunnen zijn de dierrechten te continueren dan wel (voor melkvee) te introduceren.

Het uitgangspunt is daarbij dat het een verantwoordelijkheid van de sector als geheel is om de mestverwerking tot een succes te maken, omdat de sector als geheel voor een landelijk mestoverschot zorgt. De regering zal binnenkort mede op basis van de ex-ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid van PBL en Wageningen UR een besluit nemen over de toekomst van het dierrechtenstelsel voor pluimvee, varkens en mogelijk ook melkvee. Met dit wetsvoorstel kan de regering niet op die beslissing vooruit lopen.

Capaciteit uitvoeringsorganisaties

Uitvoering van de maatregelen vraagt een intensieve bureaucratische begeleiding van de Dienst Regelingen en het Agentschap. Beide organisaties zitten in een krimpoperatie en zijn verwikkeld in een fusieproces. Denkt de regering dat er voldoende inzetbare capaciteit aanwezig is om bij te dragen aan de implementatie van het beleid?

Ik ben van oordeel dat er voldoende capaciteit aanwezig is bij de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken om bij te dragen aan de implementatie van de invoering van de mestverwerkingsplicht. Hierop heeft de fusie met het Agentschap NL geen invloed. Het Agentschap NL heeft op dit moment geen rol in de uitvoering, de controle en de handhaving van het mestbeleid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Uitvoering EU-Nitraatrichtlijn

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de diverse kwetsbaarheden die de Raad van State constateert in de mestverwerking en van zijn zorg of de uitvoering en naleving van de EU-Nitraatrichtlijn via het onderhavige wetsvoorstel wel voldoende geborgd is. De leden van de PvdA-fractie ontvangen daar graag een reactie op van de regering in het licht van de meest actuele gegevens en ontwikkelingen.

De uitvoering en naleving van de EU-Nitraatrichtlijn heeft in de eerste plaats te maken met de regels voor mestgebruik (zoals het gebruiksnormenstelsel), zoals die in het actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn neergelegd. Het stelsel van verplichte mestverwerking is een ondersteunend instrument in dat kader. De regering is zich bewust van de zorgen die de Afdeling advisering van de Raad van State geuit heeft over de kwetsbaarheid van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn door de beperking van het ondersteunende instrumentarium tot alleen een mestverwerkingsplicht voor bedrijven met een bedrijfsoverschot aan dierlijke meststoffen. Zoals in het nader rapport (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 15) is aangegeven, deelt de regering die zorgen echter niet.

Door bij het vaststellen van de mestverwerkingspercentages rekening te houden met de productieomvang van en de plaatsingsruimte voor dierlijke mest, wordt bewerkstelligd dat de hoeveelheid dierlijke mest die niet in Nederland plaatsbaar is, buiten de Nederlandse landbouw blijft. De verantwoording van de rest van het overschot en de naleving van de mestverwerkingsplicht worden geborgd binnen het bestaande systeem met betrekking tot verantwoording van mestaf- en -aanvoer.

Op dit moment ziet de regering geen nieuwe gegevens en ontwikkelingen die nopen tot een ander standpunt. Zoals eerder in de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie aangegeven zal de ex-ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid van PBL en Wageningen UR en de kabinetsreactie daarop binnenkort aan zowel de Tweede Kamer als uw Kamer worden aangeboden.

Mestverwerkingsinstallaties

De leden van de PvdA-fractie hebben middels de brief van 23 september 2013 kennis genomen van de plannen om met IPO, VNG en Waterschappen een convenant te sluiten over de procedure van vergunningverlening voor mestverwerkingsinstallaties, die de kwaliteit van de leefomgeving niet aantasten. Onder erkenning dat het ruimtelijk beleid en het verlenen van omgevings- en Waterwetvergunningen gedecentraliseerde bevoegdheden zijn, vragen deze leden naar de laatste stand van zaken en naar de ruimte die de regering ziet om hierbij een faciliterende rol te spelen.

Zoals gemeld in de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie, is het meldpunt vergunningverlening mestverwerking geopend en worden de gemelde knelpunten ingebracht in een landelijke werkgroep "versnelling vergunningverlening mestverwerking".

In hoeverre ziet de regering via innovatiebeleid kans om bij te dragen aan het scheppen van optimale kansen voor het zo milieuvriendelijk mogelijk opereren van nieuwe mestverwerkingsinstallaties en voor het opleveren van producten die als alternatief voor kunstmest kunnen dienen en economische waarde hebben?

De regering stimuleert al enkele jaren via financiële en fiscale instrumenten de toepassing in de praktijk van mestbe- en verwerkingsinstallaties met als doel de toepassingsmogelijkheden van dierlijke meststoffen voor landbouwdoeleinden in binnen- en buitenland te vergroten. Daarnaast financiert de regering onderzoek, zoals de pilot mineralenconcentraat, en communicatie hierover.

Export mestoverschot

In de schriftelijke stukken wordt naast de beschikbare en de te scheppen verwerkingscapaciteit in Nederland ook gewezen op de mogelijkheid van afzet van meststoffen, al dan niet in bewerkte vorm, in het buitenland. In welke gevallen is dat slechts voor grensboeren weggelegd?

Het wetsvoorstel verplicht veehouders die een bedrijfsoverschot produceren en die niet onder één van de andere in artikel 33a, tweede lid, genoemde uitzonderingscategorieën vallen, een percentage van het overschot te laten verwerken. Eén van de mogelijkheden van verwerking is het laten exporteren van de dierlijke meststoffen door een verwerkende onderneming. Deze mogelijkheid geldt voor alle veehouders met een verwerkingsplicht, dus niet alleen voor grensboeren. Voor grensboeren – veehouders die zowel in Nederland als dicht bij de grens in Duitsland of België landbouwgrond in gebruik hebben – is daarnaast een aparte uitzonderingscategorie opgenomen in artikel 33a, tweede lid, onderdeel b, onder 3°. Deze houdt in dat als de grensboer een hoeveelheid dierlijke meststoffen naar die eigen grond in het buitenland brengt, hij dat deel mag aftrekken van zijn verwerkingsplicht. Bij deze categorie worden de dierlijke meststoffen dus niet overgedragen aan een andere afnemer zoals bij verwerking door middel van export; de veehouder is zelf afnemer. Deze mogelijkheid is opgenomen in de eerste plaats omdat de mest feitelijk buiten Nederland wordt gebracht en de druk op de Nederlandse mestmarkt wordt verlaagd en in de tweede plaats omdat de grond gelegen in het buitenland niet meetelt bij de berekening van het bedrijfsoverschot. Zonder deze uitzondering zouden grensboeren een onevenredig grote verwerkingsplicht krijgen.

Indien bedoeld is te vragen of slechts veehouders met een bedrijf dat dicht bij de grens gelegen is, in staat zullen zijn tot het exporteren van dierlijke meststoffen, kan gemeld worden dat dit niet het geval is. Vanuit heel Nederland worden nu reeds dierlijke meststoffen geëxporteerd.

Op welke wijze is in de andere gevallen van exportmogelijkheid van meststof en mestproducten de milieuvervuiling in het beleid verdisconteerd die vervoer over grote afstanden onherroepelijk met zich meebrengt?

In de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven dat de invoering van de mestverwerkingsplicht als zodanig geen milieueffecten met zich brengt (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 14).

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De depositie van stikstofverbindingen en fosfaat worden niet alleen veroorzaakt door activiteiten in Nederland. Daar Nederland gelegen is in een delta, worden deze stoffen ook aangevoerd via de grote rivieren vanuit het buitenland. De leden van de PVV-fractie vragen de regering in hoeverre er rekening wordt gehouden met deze aanvoer voor het bepalen van de hoeveelheid mest die in Nederland geproduceerd mag worden.

Met de grote rivieren komen nutriënten uit het buitenland Nederland in. Die nutriënten bereiken de haarvaten van het Nederlandse watersysteem, de beken en boerensloten, echter niet of nauwelijks, en stromen door naar zee. De nutriënten die gemeten worden in het landelijk gebied komen vrijwel allemaal uit (agrarische en andere) bronnen uit de omgeving. Dat geldt met name voor fosfaat, dat namelijk (in tegenstelling tot stikstof) niet via de lucht op het boerenland terechtkomt, maar alleen via de mest.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in mestverwerkingspercentages die jaarlijks vastgesteld worden op basis van, onder andere, de hoeveelheid mest die in Nederland geproduceerd wordt en de hoeveelheid mest, in termen van fosfaat, die in Nederland geplaatst kan worden. Die plaatsingsruimte wordt bepaald door de gebruiksnormen. Bij de vaststelling van die gebruiksnormen wegen verschillende factoren mee, waaronder de behoefte van het gewas, maar ook milieuoverwegingen. Die milieuoverwegingen hebben in het geval van fosfaat vooral te maken met de belasting van de bodem en het oppervlaktewater: als de bodem overbelast raakt met fosfaat kan fosfaat in het oppervlaktewater terechtkomen en daar eutrofiëring veroorzaken. Voor het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn daarom vanaf 2015 fosfaatgebruiksnormen voorzien die gemiddeld op evenwichtsniveau liggen.

Deze leden vragen de regering hoe groot de huidige totale mestproductie is. Hoe groot is het huidige nationale mestoverschot? Hoe groot is de huidige plaatsingsruimte? Hoe groot zou het nationale mestoverschot en de nationale plaatsingsruimte zijn, indien het voorliggend wetsvoorstel in werking getreden zou zijn, op basis van de huidige totale mestproductie? Hoe groot is de huidige verwerkingscapaciteit? Hoe snel zou de verwerkingscapaciteit eventueel uitgebreid kunnen worden? Hoe groot is de gemiddelde doorlooptijd van het aanvragen van de benodigde vergunning tot de daadwerkelijke verstrekking voor mestverwerkingsinstallaties?

Uit recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de mestproductie in Nederland in 2012 uitkwam op 160,6 miljoen kilogram fosfaat. Dit betekent een daling van 9,1 miljoen kilogram ten opzichte van 2011 (169,7 miljoen kilogram), voornamelijk veroorzaakt door het positieve effect van voermaatregelen en, in mindere mate, doordat er in 2012 iets minder dieren gehouden werden. Cijfers over de plaatsingsruimte in 2012 zijn nog niet beschikbaar. In 2011 bedroeg de maximale plaatsingsruimte in Nederland 149,4 miljoen kilogram fosfaat. Deze ruimte werd door landbouwbedrijven echter niet volledig benut. Het gebruik van dierlijke mest op Nederlandse landbouwgronden bedroeg in 2011 daardoor 132,5 miljoen kilogram, een benutting van de maximale plaatsingsruimte van ruim 88 procent. In 2011 bedroeg het nationale mestoverschot 37,7 miljoen kilogram fosfaat.

Indien het voorliggende wetsvoorstel in werking getreden zou zijn, dan zou dit geen effect hebben gehad op het nationale mestoverschot en de nationale plaatsingsruimte. De nationale plaatsingsruimte wordt immers bepaald door de hoogte van de gebruiksnormen, meest bepalend de fosfaatgebruiksnormen, terwijl het nationale mestoverschot het verschil tussen de mestproductie – begrensd door varkens- en pluimveerechten en melkquotering – en de nationale plaatsingsruimte is.

Het wetsvoorstel ziet op het verwerken van een deel van het bedrijfsoverschot aan dierlijke meststoffen en borgt dat dit niet op Nederlandse landbouwgrond kan worden gebruikt.

Indien de mest is verwerkt, is er dan nog sprake van een residu? Zo ja, waaruit bestaat dit residu en hoe kan dit residu verwerkt of vernietigd worden? Is het mogelijk om fosfaten uit de mest te halen en is dit rendabel? Wat is de invloed van mestverwerking op het mineralenoverschot? Wat kost bijvoorbeeld een kilo fosfaat en wat zijn de kosten om een kilo fosfaat uit mest te halen?

Na industriële mestverwerking blijft altijd een restproduct over. De samenstelling van dit residu is afhankelijk van de vorm van behandeling. Krachtens artikel 1, eerste lid, onderdeel dd, van de Meststoffenwet zullen de specificaties van het eindproduct bij ministeriële regeling worden aangewezen. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan specificaties voor de as die na verbranding of vergassing resteert.

Het is mogelijk fosfaten uit dierlijke mest (inclusief restproducten van industriële mestverwerking) te halen. De vraag of dit rendabel is, hangt onder meer af van de kosten van het benodigde proces, de kosten van afzet van het eindproduct en de restproducten en marktomstandigheden. Hoe deze kosten zich verhouden tot de kosten voor fosfaatkunstmest is niet precies te zeggen.

Als men dunne mest vergist zou er sprake van kunnen zijn dat er extra co-producten toegevoegd moeten worden, hetgeen invloed zou hebben op het mineralenoverschot. Klopt deze stelling van de leden van de PVV-fractie? Zo ja, waaruit bestaan de co-producten en op welke wijze hebben deze invloed op het mineralenoverschot? Welke indicatoren worden er gehanteerd om de fosfaattoestand te bepalen? Welke indicatoren worden er gehanteerd om de stikstofoestand te bepalen?

Het digestaat dat resteert na vergisting van een mengsel van comaterialen met tenminste 50% uitwerpselen van dieren, wordt in zijn geheel beschouwd als dierlijke mest conform de definitie van dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn. De mineralen in de comaterialen tellen dan mee voor de gebruiksnorm dierlijke mest. Covergisting vergroot derhalve de hoeveelheid dierlijke mest.

Digestaat mag uitsluitend als meststof worden gebruikt en verhandeld, indien comaterialen zijn gebruikt die zijn opgenomen in bijlage Aa, onderdeel IV, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De aangewezen comaterialen zijn in hoofdzaak plantaardige producten en producten die overblijven na de bewerking van plantaardige en dierlijke producten.

Als indicatoren voor de fosfaattoestand van de bodem worden het Pw-getal voor bouwland en het Pal-getal voor grasland gehanteerd. Derogatiebedrijven dienen daarnaast eenmaal per vier jaar het stikstofleverend vermogen van de bodem te laten bepalen en deze te betrekken bij het opstellen van de jaarlijkse bemestingsplannen.

De af- en uitspoeling vanuit landbouwgronden varieert van jaar tot jaar (afhankelijk van de regenval, maar is gemiddeld genomen niet veel veranderd sinds 1985). De relatieve bijdrage van landbouwgronden is (in 2008) circa 45 procent en daarmee momenteel de grootste binnenlandse bron van fosfor in het oppervlaktewater. Welke activiteiten dragen bij aan de overige 55%? En in hoeverre worden er binnen die 55% maatregelen genomen? En hoe staan deze maatregelen in verhouding tot de maatregelen die worden genomen in relatie met het mestoverschot? Is er sprake van dat de "pijn" evenredig wordt verdeeld?

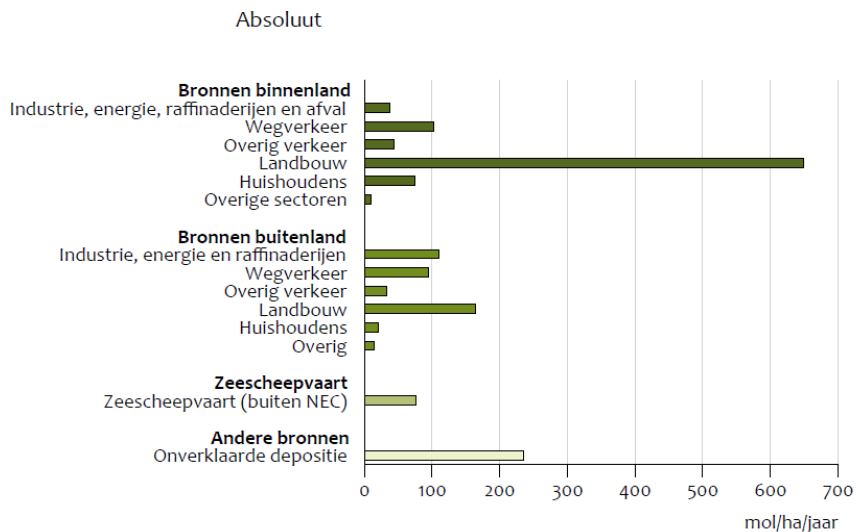
Af- en uitspoeling en directe emissies uit de landbouw vormen inderdaad de grootste binnenlandse bron van fosfor in het oppervlaktewater. In 2011 was het relatieve aandeel van deze bron toegenomen tot 63% (inclusief natuurgronden; bron: Emissieregistratie). De andere 37% van de fosfor in het oppervlaktewater komt vooral uit rioolwaterzuiveringsinstallaties en riooloverstorten (32%) en in beperkte mate uit industrie (3%) en huishoudens (1%). Dit komt doordat de emissie uit de landbouw sinds 2005 gelijk gebleven of zelfs iets gestegen is, terwijl de emissies uit rioolwaterzuiveringen en riooloverstorten, industrie en huishoudens gedaald zijn. De emissies uit rioolwaterzuiveringen zijn onder meer gedaald doordat op deze

zuiveringen maatregelen genomen zijn om aan de Richtlijn van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L135) te voldoen. Ook industriële lozingen zijn afgenomen door onder meer EU-regelgeving. Alle bronnen leveren dus hun bijdrage.

Kan de regering aangeven hoe de verhoudingen liggen binnen de stikstofdepositie? Welke partijen dragen hiertoe bij en hoeveel draagt iedere partij bij? Hoeveel mest kunnen landbouwbedrijven die beschikken over landbouwgrond en natuurterrein afzetten op een natuurterrein? En heeft een naast gelegen natuurterrein invloed op de hoeveelheid mest die de agrariër mag afzetten?

In de onderstaande figuur en tabel is aangegeven hoe de gemiddelde stikstofdepositie in Nederland is opgebouwd. Te zien is dat de landbouw verreweg de grootste bron van stikstofdepositie is. In de tabel zijn ook per bron prognoses gegeven voor de stikstofdepositie in 2020 en 2030.

Opbouw stikstofdepositie in 2010



Figuur. Landelijke opbouw gemiddelde stikstofdepositie in 2010 (bron: Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van Programmatische Aanpak Stikstof, PBL/LEI, 2010)

Tabel. Landelijke gemiddelde opbouw van de stikstofdepositie (mol / ha / jaar) in 2012, 2020 en 2030. De prognoses voor 2020 en 2030 zijn gebaseerd op het vaststaand en voorgenomen nationaal en Europees beleid en een gemiddelde economische groei in Nederland van 2,5% per jaar van 2013 tot en 2020 en van 2,2% per jaar van 2021 tot en met 2030. Bron: GCN 2013, RIVM.

	2012	2020	2030	Absolute verandering van 2012 tot 2030	Percentuele verandering van 2012 tot 2030
Industrie	25	25	30	+ 5	+19%
Raffinaderijen	<5	<5	<5	-	-
Energiesector	10	10	5	-	-
Afvalverwerking	5	5	5	-	-

Wegverkeer	120	60	45	- 75	-62%
Overig verkeer	40	35	35	- 5	-17%
Landbouw	735	620	600	- 135	-19%
Huishoudens	125	125	125	-	-
HD0/Bouw	15	10	10	- 5	- 33%
Internationaal scheepvaart	60	85	100	- 40	+68%
Buitenland	550	425	355	- 195	-35%
Onverklaarde depositie	140	130	130	- 10	-9%
Totaal	1825	1525	1440	385	-21%

De eigenaar of beheerder van een natuurgebied bepaalt hoeveel mest mag worden toegepast. In het Besluit gebruik meststoffen zijn evenwel maxima vastgesteld. Indien het natuurterrein bijvoorbeeld bestaat uit grasland, geldt dat het totaal van de daarop gebruikte hoeveelheid dierlijke meststoffen en compost, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat en stikstof, niet groter mag zijn dan 70 kilogram fosfaat, onderscheidenlijk 170 kilogram stikstof per hectare per jaar.

De hoeveelheid mest die een ondernemer op zijn gronden mag aanwenden, wordt bepaald door de van toepassing zijnde gebruiksnormen. Daarbij is niet van invloed of de gronden grenzen aan een natuurgebied.

De leden van de PVV-fractie vragen welke afspraken met het Openbaar Ministerie zullen worden gemaakt inzake de inzet van het strafrecht. Daarbij merken ze op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat overtredingen betreffende de mestplaatsingsruimte, de mestaanvoerruimte, de verwerkingscapaciteit en het niet naleven van de verplichting dierlijke meststoffen te verwerken, worden ingedeeld in dezelfde categorie economische delicten als waarin de gebruiksnormen zijn opgenomen.

De voorschriften met betrekking tot de mestplaatsingsruimte, de mestaanvoerruimte en de verwerkingscapaciteit zijn met de nota van wijziging (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 14) uit het wetsvoorstel zijn gehaald. De voorschriften met betrekking tot de mestverwerkingsplicht zijn in het wetsvoorstel gebleven en worden door een wijziging van de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld. De afspraken die hierover met het openbaar ministerie zullen worden gemaakt, zullen met name betrekking hebben op de vraag wanneer voor overtreding van de desbetreffende bepaling de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete) of de strafrechtelijke mogelijkheden zullen worden ingezet.

Hierover is in artikel 55 van de Meststoffenwet bepaald: indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd. Dit uitgangspunt zal ook gelden voor de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde bepalingen.

Door middel van voermaatregelen kan het overschot verlaagd worden. Maar hoe gaat dat in de praktijk in zijn werk? Hoe wordt er bepaald dat het fosfaatgehalte in de mest afneemt door voermaatregelen? En hoeveel ruimte zit er nog in de voermaatregelen? Is er niet sprake van een minimale hoeveelheid fosfaat en stikstof die in het voer aanwezig moet zijn? Wat zijn de economische consequenties en de gevolgen voor het dierenwelzijn indien de hoeveelheid fosfaat en stikstof in het voer wordt verlaagd?

Het mestoverschot in termen van fosfaat kan verlaagd worden door efficiënter te produceren. Dit betekent dat er per eenheid geproduceerd product (melk, vlees, eieren) minder fosfaat via de excretie uitgescheiden wordt. Dit kan gedaan worden door de hoeveelheid fosfaat in het voer te verminderen, maar ook door veranderingen in management en bedrijfsopzet waardoor bijvoorbeeld meer fosfaat in dieren wordt vastgelegd.

Er zijn inderdaad minimale hoeveelheden aan nutriënten die dieren nodig hebben om gezond te blijven. Uit onderzoek blijkt dat een gemiddelde Nederlandse ondernemer zijn dieren ruim boven de behoeftenormen voert (bron: Wageningen UR Livestock Research, rapport 574). Er is daarom nog genoeg ruimte om de hoeveelheid fosfaat in het voer te verminderen zonder dat dit ten koste gaat van dierenwelzijn of -gezondheid.

Het gebruik van fosfaatarm voer kan voor een ondernemer in economisch opzicht zowel gunstig als ongunstig uitpakken. Hierbij spelen verschillende factoren een rol zoals grondstofprijzen, de managementopzet van de boerderij en de mate waarin mest moet worden afgevoerd en dit verminderd kan worden door efficiënter met fosfaat om te gaan. Een melkveehouder kan sturen op fosfaatefficiëntie waardoor bij minder mest hoeft af te voeren. Eventuele kosten van voer met minder fosfaat vallen in dat geval weg tegen de gerealiseerde besparingen.

Kan de bodemvruchtbaarheid in gevaar komen door de voorgenomen strengere normen en kan het zijn dat sommige teelten in gebieden met strengere normen onmogelijk worden? Zo ja, voor welke teelten geldt dat en welke gebieden betreft dat? In Noordoost-Duitsland en Noord-Frankrijk is plaatsingsruimte genoeg. Er wordt al geëxporteerd naar deze gebieden. In hoeverre is er nog ruimte om deze export te vergroten en is deze export in de praktijk werkzaam?

Voor het antwoord op de vragen over bodemvruchtbaarheid verwijs ik naar de brief van 31 oktober 2013 met daarin de antwoorden op vragen van het Kamerlid Lodders (VVD) over de zware gevolgen voor agrarische ondernemers door de nieuwe stikstof- en nitraatnormen (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 393).

In grote delen van Europa bestaat een behoefte aan mineralen en organische stof. In deze behoefte kan de Nederlandse mest voorzien. Door export van dierlijke meststoffen vinden deze een nuttig bestemming in het buitenland. Afhankelijk van het soort product en de mogelijkheden van ondernemers om deze markten duurzaam te bedienen, zal in meer of mindere mate ruimte zijn om Nederlandse mest te exporteren.

De dierenrechten zullen in 2015 gaan vervallen. Wat zijn de financiële consequenties voor de houders van de dierenrechten? Hoe hoog waren de betaalde dierenrechten per diersoort?

In de huidige Meststoffenwet is als expiratedatum voor het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee de datum van 1 januari 2015 opgenomen. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld dit artikel zodanig te wijzigen dat het moment van vervallen van het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee bij koninklijk besluit bepaald wordt, na instemming van beide Kamers der Staten-Generaal (artikel 77).

Dierrechten vertegenwoordigen voor veehouders momenteel een zekere waarde. Bij verkoop vormen dierrechten een inkomstenbron, bij aanschaf een kostenpost. Op het moment dat het stelsel van dierrechten vervallen, vervallen automatisch ook deze inkomsten en kosten.

De waarden van de dierrechten voor varkens en pluimvee zijn onderhevig aan de markt en kunnen (sterk) fluctueren. In het afgelopen jaar lagen de kosten voor aanschaf van één varkensrecht tussen de € 51,- en € 70,-. De kosten voor de aanschaf van één pluimveerecht lagen in dezelfde periode tussen de € 4,50 en € 7,25 (bron: www.varkensrechten.nu respectievelijk www.pluimveerechten.nu).

Vragen en opmerkingen van de leden GroenLinks-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie

Doel van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of groei van de veestapel onder dit wetsvoorstel mogelijk is en of groei een doel is van dit wetsvoorstel.

Groei van de veestapel is voor varkens en pluimvee niet mogelijk zo lang de dierrechten voor die veecategorieën bestaan. Voor de melkveehouderij geldt tot 1 april 2015 de beperking die voortvloeit uit het Europese stelsel van melkquotering. Zoals eerder aangegeven zal de regering een besluit nemen over het al dan niet voortzetten van het stelsel van dierrechten en het al dan niet introduceren van dierrechten voor de

melkveesector. Indien besloten wordt hier niet toe over te gaan – en derhalve alleen het nieuwe stelsel van mestverwerking zal gelden – is groei van de veestapel mogelijk. Die mogelijkheid is echter wel beperkt door de mate waarin mestverwerking mogelijk is. Elke veehouder die het aantal dieren op zijn bedrijf en daarmee zijn bedrijfsoverschot vergroot, zal immers een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen moeten laten verwerken. Dit geldt niet als veehouders niet alleen het aantal dieren maar ook de hoeveelheid grond onder het bedrijf vergroten. Het mogelijk maken van groei is geen doel van het wetsvoorstel. Het doel is de druk op de gebruiksnormen voor dierlijke mest en daarmee op het milieu op een verantwoorde en doeltreffende wijze te beheersen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe zij met dit wetsvoorstel de mestproblematiek denkt op te lossen, en te voldoen aan de milieunormen en Europese richtlijnen, zonder inzet op beperking van de veestapel in Nederland. Wil de regering onderbouwen op welke wijze via verplichte mestverwerking de normen van de Kaderrichtlijn Water, van de Nitraatrichtlijn en normen ten aanzien van broeikasgasemissies, stank, en dierenwelzijn gerealiseerd gaan worden? De regering spreekt over de noodzaak tot derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn. Op welke termijn denkt de regering te voldoen aan de normen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water? Hoe oordeelt de regering over het feit dat de veestapel, waaronder de varkensstapel, flink is gegroeid sinds de Reconstructiewet van 2003? Acht de regering dit wenselijk tegen de achtergrond van de niet-opgeloste milieuproblemen en de toename van risico's voor de volksgezondheid? In hoeverre zet de regering nog in op het realiseren van een gesloten mestkringloop?

Het mestbeleid in Nederland – waarvan de mestverwerkingsplicht een onderdeel gaat vormen – heeft primair tot doel te voldoen aan de Nitraatrichtlijn en aan de Kaderrichtlijn Water. Dit beleid vermindert indirect ook de uitstoot van ammoniak, geur en broeikasgassen.

Daarnaast dient de Nederlandse veehouderij te voldoen aan alle andere randvoorwaarden die door de overheid worden gesteld. Deze randvoorwaarden liggen op het vlak van het milieu, natuur, dierenwelzijn, volksgezondheid en ruimtelijke ordening.

Het is evident dat de omvang van de Nederlandse veestapel aan schommeling onderhevig is. Ik acht het echter niet wenselijk het mestbeleid in te zetten als instrument om de veestapel in Nederland te verminderen. Het gaat immers om het realiseren van milieudoelen en niet om het precieze aantal dieren. Een beleid gericht op het verwerken van dierlijke meststoffen draagt bovendien bij aan het sluiten van kringlopen in Noordwest-Europa.

Mestverwerking

Het mineralenoverschot neemt niet af door mestverwerking, maar blijft gelijk. In de meeste EU-landen is sprake van een stikstofoverschot volgens de European Environmental Agency. Kan de regering toelichten waarom zij verwacht dat mestverwerking en export van de verwerkte mest naar andere landen gerealiseerd gaat worden, en wel op zodanige schaal dat dit de mestproblematiek in Nederland oplost zonder inkrimping van de veestapel? Bij mestvergisting zullen veel co-producten moeten worden toegevoegd, waardoor extra beslag op landbouwgronden wordt gelegd en het mineralenoverschot groeit. Hoe beoordeelt de regering de milieueffecten van mestvergisting? Hoeveel mestwerkingsinstallaties, inclusief mestvergisters, zijn nodig om tot voldoende mestverwerking te komen? Acht de regering het mogelijk om deze mestverwerkingsinstallaties op een verantwoorde manier in te passen in het landschap en leefomgeving? Acht zij het mogelijk tijdig deze mestverwerkingsinstallaties te laten functioneren? De regering is van plan het systeem van dierrechten, inclusief een uitbreiding van dierrechten voor runderen, achter de hand te houden, in het geval mestverwerking onvoldoende van de grond komt. Op welke termijn zal zij een besluit nemen het systeem van dierrechten, inclusief uitbreiding naar runderen, voort te zetten in plaats van af te schaffen per 1 januari 2015?

Er worden op dit moment al dierlijke meststoffen verwerkt. De hoeveelheid – uitgedrukt in kilogrammen fosfaat – bedraagt ongeveer 34 miljoen kilogram fosfaat (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 6). Aangezien dit wetsvoorstel leidt tot een prikkel voor het vinden van nieuwe afzetmogelijkheden in het buitenland en tot nieuwe mestbe- en verwerkingsinitiatieven in Nederland, zal dit de hoeveelheid fosfaat beïnvloeden dat in de toekomst verwerkt kan worden. De ex-ante beleidsevaluatie zal hierop ingaan.

Het (co-)vergisten van dierlijke meststoffen valt overigens buiten de definitie van mestverwerken, zoals deze is opgenomen in dit wetsvoorstel. Op de milieueffecten van biovergisting zal nader worden ingegaan in een eerder aan de Tweede Kamer toegezegde beleidsevaluatie (co)vergisting van mest..

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de Groen Links-fractie naar het moment van besluitvorming over het mestbeleid voor de periode vanaf 1 januari 2015 zij verwezen naar het eerdere antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie.

Overschotten

In artikel 1, eerste lid, onder cc, wordt toegevoegd de term 'bedrijfsoverschot', uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. Waarom wordt niet het stikstofoverschot betrokken in het bedrijfsoverschot, terwijl juist het grootste probleem het verlies van stikstof naar lucht, bodem en water is?

Het stelsel van verplichte mestverwerking stuurt op fosfaat. Deze keuze is in belangrijke mate gebaseerd op het gegeven dat fosfaat, in tegenstelling tot stikstof niet uit dierlijke mest vervluchtigt. De hoeveelheid fosfaat in uitgescheiden dierlijke mest verandert niet onder invloed van omgevingsfactoren en mestmanagement. Dit is anders voor stikstof in de uitgescheiden mest: afhankelijk van hoe de mest wordt opgeslagen en behandeld tussen het moment van excretie en de aanwending van de mest, kan de aanwezige hoeveelheid stikstof in de mest aanzienlijk veranderen. Dat maakt stikstof minder geschikt om een systeem op te baseren dat stuurt op de verwerking van mineralen in dierlijke mest.

Risico's voor regio's

Een aantal regio's in Nederland, met name de zandgronden, waaronder de Peel, kampen met grote milieuproblemen ten gevolge van grote uitstoot van nitraat naar lucht, bodem en water ten gevolge van een grote concentratie van intensieve veehouderij. Ook de volksgezondheid, dierenwelzijn, en leefbaarheid staan hier sterk onder druk. De leden van de GroenLinks-fractie zien het risico dat juist in gebieden waar nu al een grote concentratie van intensieve veehouderij bestaat, de mestverwerkingsfabrieken gebouwd gaan worden, en dat dit mechanisme zelfs een aanzuigende werking zal hebben op nieuwe veebedrijven en uitbreiding van intensieve veehouderij juist in deze gebieden. Is de regering het met deze leden eens dat dit een zeer reëel risico is? Welke maatregelen zal de regering nemen om dit tegen te gaan? In hoeverre betreft de regering de bewoners van deze gebieden bij het beleid en uitvoering rond mestproblematiek en mestverwerking?

De milieukwaliteit op het zuidelijk zandgebied moet inderdaad verbeterd worden. Daarom heeft het kabinet in het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstukken II 2012/13, 33037, nr. 74) een aanscherping van de gebruiksnormen voor mest in deze regio's voorzien. De mestverwerkingsplicht zorgt ervoor dat een deel van het overschot dat geproduceerd wordt buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet. Bij de vaststelling van de mestverwerkingspercentages wordt rekening gehouden met regionale omstandigheden. Dit betekent dat de hoogste percentages worden vastgesteld in de gebieden waar de milieudruk het grootst is. Daarmee draagt de

mestverwerkingsplicht bij aan het verminderen van de druk op de mestmarkt in deze gebieden. Door deze differentiatie in verwerkingspercentages, is het onaantrekkelijk om een veebedrijf in een gebied met een hoge milieudruk te hebben; dat bedrijf zal dus meer mest moeten laten verwerken. Ik verwacht dan ook de regering dat de mestverwerkingsplicht geen aanzuigende werking zal hebben op veebedrijven in die gebieden.

Programmatische Aanpak Stikstof

Wil de regering toelichten hoe zij de relatie van deze wetswijziging met de Programmatische Aanpak Stikstof ziet?

De mestverwerkingsplicht versterkt ten algemene de naleving en werking van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften en daarmee van de positieve milieueffecten van dat stelsel. De mestverwerkingsplicht zelf is daardoor neutraal voor de PAS. Er is geen directe relatie tussen deze wetswijziging en de Programmatische Aanpak Stikstof.

Gevolgen voor het oppervlaktewater

Op welke wijze is de regering voornemens de toenemende problematiek van antibiotica in het oppervlaktewater aan te pakken? Ziet de regering met de leden van de GroenLinks-fractie het risico dat juist mestverwerkingsinstallaties tot meer lozingen op het oppervlaktewater zullen leiden, met daarin restanten van antibiotica, andere medicijnen en pathogene stoffen? In de Waterwet ontbreken normen voor lozing van deze stoffen. Zal de regering de Waterwet aanpassen op dit punt?

De Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Economische Zaken per brief van 25 juni 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 27 625, nr. 305) de Tweede Kamer geïnformeerd over de problematiek en de aanpak van het voorkomen van geneesmiddelen in het water. Over de omvang en de verspreiding van antibioticaresistentie in het (water)milieu is nog veel onbekend. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft per brief van 2 juli 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 32 620, nr. 91) aangegeven samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een onderzoeksagenda op te stellen om dit onderwerp verder te verkennen.

Bij mestverwerkingsinstallaties worden doorgaans zuiveringstechnieken toegepast, waarmee lozing van antibiotica en resistente bacteriën op oppervlaktewater wordt verminderd of voorkomen.

Uitvoerbaarheid en handhaving

Deze leden hebben grote twijfels bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel. De hoeveelheid dieren en de hoeveelheid geproduceerde mest zijn veel te groot in Nederland, waardoor verantwoorde afzet van mest onder enorme druk staat en Nederland bij lange na niet voldoet aan de normen voor schone lucht, water en bodem. Wil de regering toelichten hoe zij voorziet dat tijdig voldoende mestverwerkingsinstallaties zullen worden gebouwd en zullen functioneren, en hoe tijdig voldoende export van de ver- en bewerkte mest tot stand zal komen? In welke landen bestaat vraag naar deze producten, ook gezien de stikstofoverschotten in vele Europese landen? Hoe zal de regering frauduleus handelen voorkomen? Ter illustratie: uit onderzoek van de Wageningen Universiteit blijkt dat er tussen 2006 en 2010 45 miljoen kilo fosfaat uit varkensmest is zoekgeraakt. Op welke wijze zal de regering toezicht en handhaving vormgeven?

De realisatie van nieuwe mestverwerkingsinstallaties is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de sector. De sector heeft haar voornemens vastgelegd in het sectorplan "Koersvast richting 2020", dat in juli 2013 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en mij is aangeboden.

Vanuit de sector bereiken ons signalen dat er knelpunten in de vergunningverlening zijn. Bij de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken is een meldpunt geopend waar ondernemers zich kunnen melden als zij opmerkingen of klachten hebben over vergunningverlening. Deze knelpunten zullen dan worden ingebracht in een landelijke werkgroep versnelling mestverwerking, met hierin vertegenwoordigers van het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en de sector. Er wordt momenteel al veel mest geëxporteerd. De belangrijkste afzetmarkten zijn Duitsland, België en Frankrijk, maar ook verder weg is er vraag. Zo zijn er momenteel in Hongarije activiteiten om Nederlandse mest te vermarkten.

In een recente brief aan de Tweede Kamer is de aanpak voor bestrijding van fraude en overtreding van de Meststoffenwet uiteengezet (kamerstukken II 2013/14, 33 322, nr. 48).

Vragen en opmerkingen van het lid van de Partij voor de Dieren-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie

Uitvoerbaarheid en uitgangspunten wetsvoorstel

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren is van mening dat de Meststoffenwet door de invoering van de mestverwerkingsplicht onuitvoerbaar wordt. Er is volgens dit lid momenteel niet genoeg capaciteit om de in Nederland geproduceerde mest te

verwerken, kan de regering dit bevestigen? Het tekort aan capaciteit zal nog verder oplopen wanneer de hoeveelheden te verwerken mest opgehoogd zullen worden.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

Controle

Het lid van de PvdD-fractie heeft tevens met zorg kennis genomen van de nota van wijziging, waardoor er slechts achteraf gecontroleerd wordt of de veehouders zich houden aan de wet. Het vervoerbewijs dierlijke meststoffen wordt het bewijs van een mestverwerkingsovereenkomst. Dit systeem roept daarmee een papieren werkelijkheid in het leven die op geen enkele manier hoeft te corresponderen met de realiteit. Het verwerken van mest is een financiële belasting, en de afgelopen jaren hebben geleerd dat veel veehouders en mesttransporteurs de wet overtreden door teveel mest uit te rijden, mest illegaal te vervoeren en te exporteren. Kan de regering bevestigen dat er op grote schaal overtredingen plaatsvinden? Dit lid meent dat het voorgestelde systeem zeer fraudegevoelig is, en dit wordt bevestigd door de zorgen van de Raad van State. De regering biedt daar vooralsnog geen adequaat weerwoord op. Kan de regering uiteenzetten waarom de regering meent dat de regels die zij voorstelt uitvoerbaar, handhaafbaar en controleerbaar zijn?

Het lid van de fractie van de PvdD vraagt de regering uiteen te zetten waarom ze meent dat de regels die zij voorstelt uitvoerbaar, handhaafbaar en controleerbaar. Dit tegen de achtergrond van de zorgen van de Raad van State heeft geuit.

Zoals uiteengezet in het nader rapport d.d. 5 juli jl. (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 15, p. 5), deelt de regering het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State over de fraudegevoeligheid van het stelsel van mestverwerking niet. In de nota naar aanleiding van het nader verslag van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 18, p. 21) is hier ook op ingegaan. De veehouder en de verwerker hebben een gedeeld belang om de werkelijke situatie met betrekking tot de mestverwerking juist weer te geven. De veehouder wil het bewijs hebben dat hij voldoende mest aan een verwerker heeft overgedragen om aan zijn verwerkingsplicht te voldoen. De verwerker wil bewijzen hoeveel mest hij precies heeft ontvangen met het oog op verwerking om aan te kunnen tonen dat de hoeveelheid die hij verwerkt heeft correspondeert met de ontvangen hoeveelheid. Hiermee acht de regering de nodige prikkels aanwezig voor spontane naleving van de voorschriften, wat de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van het stelsel bevordert. Door voor dit bewijs aan te sluiten bij de reeds bestaande en in de praktijk bekende verantwoording met het vervoersbewijs dierlijke meststoffen wordt voorkomen dat een extra verantwoordingssystematiek wordt ingevoerd. Dit komt zowel de handhaafbaarheid als

uitvoerbaarheid ten goede. Verder verwijst de regering naar de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 14, p. 15) waarin nader op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het stelsel is ingegaan.

Op welke schaal fraude met de aan- en afvoer van mest plaatsvindt is niet vast te stellen.

Gevolgen wetsvoorstel

De intensieve veehouderij staat onder grote maatschappelijke druk. Die druk vraagt de sector om te veranderen, om dieren de ruimte te geven om hun soorteigen gedrag uit te oefenen, om koeien in de wei te laten; kortom: om te produceren met respect voor mens, dier en milieu. Het invoeren van een verplichting tot mestverwerking, zoals met dit wetsvoorstel wordt beoogd, leidt echter tot een verdere industrialisering van de landbouw. Mestverwerking is immers alleen mogelijk als de mest wordt opgevangen in een kelder, en alleen lucratief als dieren zo veel mogelijk op stal worden gehouden. Dat druist lijnrecht in tegen het welzijn van bijvoorbeeld melkkoeien, die veel beter af zijn in de wei. Deze wet zal ervoor zorgen dat steeds meer dieren het hele jaar rond op stal worden gehouden. Daarmee werkt de wet de zorgwekkende trend van schaalvergroting in de hand: meer megastallen, minder koeien in de wei. Hier is tijdens de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer ook op gewezen. De regering antwoordde dat deze zorgen ongegrond waren, en dat de wet juist grondgebonden landbouw bevoordeelt, omdat deze geen mest hoeft te verwerken zonder overschot. Graag krijgt het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren een reactie op het onderzoek van het Centrum voor Landbouw en Milieu, dat concludeert dat, wanneer de melkquota verdwijnen en er geen andere productiebegrenzing wordt ingevoerd, in 2016 er twee keer zoveel megastallen voor koeien zullen zijn, en de koe voorgoed uit de wei verdwijnt. De mestverwerkingswet leidt volgens dit onderzoek tot schaalvergroting en intensivering van de melkveesector. Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren acht dit scenario zeer waarschijnlijk, en krijgt graag een uitgebreide en wetenschappelijk onderbouwde reactie van de regering indien het bij het standpunt blijft dat schaalvergroting geen gevolg zal zijn van het afschaffen van de mestproductieplafonds en het invoeren van de mestverwerkingsplicht.

Het stelsel van verplichte mestverwerking wordt van toepassing op bedrijven die niet alle dierlijke meststoffen op grond in eigen gebruik kunnen plaatsen. Bedrijven waar de dieren het hele jaar buiten lopen, beschikken over voldoende grond om de mest van deze dieren te kunnen plaatsen. De verwerkingsplicht is niet van toepassing op deze bedrijven. De regering deelt daarom de mening van de leden van de PvdD-fractie niet, dat het stelsel van verantwoorde mestafzet leidt tot het belemmeren van bedrijven om dieren buiten te laten lopen of tot het stimuleren van het jaarrond op stal houden van de dieren.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vraagt of de regering de effecten van het afschaffen van de mestproductieplafonds en het invoeren van de mestverwerkingsplicht op schaalvergroting wetenschappelijk kan onderbouwen. In antwoord op eerdere vragen is al toegezegd de ex-ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid die thans door PBL en Wageningen UR wordt gemaakt inclusief reactie van het kabinet te doen toekomen.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren wil er ook op wijzen dat de Nederlandse melkveehouderij dit jaar zeer ver boven het melkquotum produceert. Dit leidt tot de hoogste superheffing aller tijden. Er wordt zoveel melk geproduceerd omdat melkveehouders anticiperen op het afschaffen van de melkquota en het uitblijven van dierproductierechten, en dus hun melkveestapel uitbreiden. Dit voorbeeld illustreert het effect dat het afschaffen van de productieplafonds heeft op de Nederlandse veestapel in het geheel en op de grootte van individuele bedrijven: beiden zullen groeien. Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren wijst erop dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Ongewenst voor het milieu en de natuur, ongewenst voor het dierenwelzijn, en ongewenst voor de gezinsbedrijven die helemaal niet willen groeien maar ook niet kunnen concurreren tegen de steeds groter wordende megabedrijven. Dit lid ontvangt graag een reactie hierop van de regering.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie en op een vraag van het lid van uw fractie.

Evaluatie

Momenteel wordt er een ex-ante evaluatie uitgevoerd van het voorliggende wetsvoorstel. Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren verwacht dat de regering op basis van dit rapport zal moeten concluderen dat de dierproductierechten niet opgeheven zullen kunnen worden, omdat de grote problemen die het enorme mestoverschot met zich meebrengt niet opgelost zullen zijn in 2014. Waarom wil de regering de sector daarover in onzekerheid laten terwijl dit scenario voorspelbaar is? Graag een reactie. Kan de regering bevestigen dat de enige wijze om daadwerkelijk de druk op de Nederlandse mestmarkt te verlichten, simpelweg bestaat uit vermindering van de productie van dierlijke mest? Waarom is het beleid daar niet op gericht, nu de lopende end-of-pipe maatregelen het mestoverschot nog altijd niet hebben kunnen indammen?

De regering deelt de mening van de fractie van de Partij voor de Dieren ten principale niet. Er zijn meer maatregelen om de druk op de mestmarkt te verlichten. Mijn beleid kent drie sporen. Ten eerste het voerspoor, waardoor er minder nutriënten in het voer

en daarna ook in de mest komen. Ten tweede, het exporteren van mest naar regio's waar dit als waardevolle meststof gebruikt kan worden. Ten derde het hoogwaardig bewerken van mest, waardoor het efficiënter in de Nederlandse landbouw gebruikt kan worden en kunstmest kan vervangen.

De ex-ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid zal binnenkort naar de Tweede Kamer en ook uw Kamer worden gestuurd. Op dat moment kan ik de regering in gaan op de conclusies van dat rapport.

(w.g.) De Staatssecretaris van Economische Zaken,